

資 料

【解題と抄訳】 ジョン・ドグローブ (1984) 「オレゴン州における土地・成長管理政策」 『土地・成長・政策』アメリカ都市計画協会

(John M. DeGrove. (1984). Oregon: A Blend of State and Local Initiatives' in:
Land, Growth and Policy, American Planning Association)

波 多 野 進

【訳者による解題】

1. 成長管理政策の古典

都市の歴史は文明とともに古く、人類の歴史において、都市は盛衰を繰り返してきた。近代は世界的な都市化の時代であり、いずれの地域においても、ますます多くの人々が都市に居住するようになった。今日、個々の都市はなお成長・衰退を経験しているが、全般的な都市地域の拡大、都市人口の増加は続いており、都市の成長は不可避の傾向であるように見える。

他方、都市の建設・成長は、自然の大規模な改変を伴うものであって、それが環境の悪化をもたらす可能性は常に存在している。特に発達した産業社会において、近年、人々の環境意識の高まりとともに、環境保全と都市生活の維持とをどのように両立させるかが大きな問題となってきた。

周知のように、米国においては1960年代以来、都市成長の管理が公共政策のテーマとなった。今日、都市成長管理政策は米国の十数州において実施されているといわれるが、中でも1973年にはじまるオレゴン州の「土地・成長管理政策」は、その全州的な実施体制、および政策の達成度などから見て、

全米のモデルとされている。

成長管理政策とは、一言でいえば、環境への配慮から都市の拡大を適正な規模と速度にコントロールしようという政策である。それは、都市計画の策定、都市インフラの整備、住宅供給などを包含する複合的な政策体系である。この政策を推進するには、土地利用の強い規制が不可欠であるが、土地利用の強力な規制は、財産権の侵害という側面を持つ。そのため、米国でも、成長管理政策が必ずしも常に国民の全般的な支持を得ているわけではないが、都市の野放図な成長（スプロール）を経験している社会では、都市研究者および都市政策の実践家にとって、成長の管理、土地利用規制というテーマは避けて通れない。とくに私有財産の自由な処分権が公共政策や市民の環境権よりも優先される傾向が強いわが国においては、米国の経験は大きな示唆を与えるものといえることができる。

1984年に出版されたジョン・ドグローブの著書『土地・成長・政策』は、全米7州における都市成長管理政策の成立経過、実施体制、今後の課題を報告したもので、成長管理政策に関する最初の包括的な研究書である。著者はフロリダ州における都市政策実務家として活躍し、またメリーランド州立大学の教授として研究と教育にあたった人物で、成長管理政策の父とも呼ばれている。多くの都市計画家および都市研究者がこの著書から大きな刺激を受けてきた。この著作を読んで都市計画の実践家、研究者としての道に入ったという後進もいるほど、この分野では古典的な地位を占める作品といつてよい。

同書は、[第1章 序]に続いて、ハワイ、バーモント、フロリダ、カリフォルニア、オレゴン、コロラド、ノースカロライナの7州について、それぞれ1章をあてて分析した後、「第9章 州における土地・成長管理」で各州の政策の比較を行うという構成をとっている。ここに試訳として訳出した

のは、その第6章、オレゴン州についての部分で、これはオレゴン州の法律の成立・施行からほぼ10年目の節目のレポートになる。著者の特徴は、実務担当者としての関心が強く出た政治過程の観察にある。読者は出発点となった法律の成立経緯、その後の実施プロセスにおける抵抗勢力、推進勢力の攻防の描写を通じて、画期的な成長管理政策体系が定着し機能していく動的過程を理解することができるだろう。紙数の都合もあり、原著 pp.235-290のうち、最後の10ページを除く45ページ分の抄訳とした。

なお、オレゴン州の政策については、その後、1994年に『オレゴン州の計画——20年の評価』と題する包括的な論文集がオレゴン州立大学から出版されている (Abbott, C., & Howe, D. (Eds.). (1994). *Planning the Oregon Way: A Twenty-Year Evaluation*. Oregon State University Press.)。それからさらに10年を経過した今日、30年目の成果検討がなされてもよい時期に来ているわけである。

2. オレゴン州の概要

オレゴン州は太平洋に面する米国西海岸の3つの州のひとつで、面積25.5万平方 km (わが国の国土面積の約7割程度)、人口は2000年のセンサスで342万人である。カナダと境を接する北隣のワシントン州 (面積18.5万平方 km, 人口590万人) と、メキシコと境を接する南隣のカリフォルニア州 (面積42.4万平方 km, 人口3390万人) との中間に位置する。

ワシントン州との州境には、西海岸最大の大河コロンビア川が西流し、州の東端のロッキー山脈、ほぼ中央のカスケード山地、海岸部近くの海岸山地という3つの山系が南北に走る。この山地によって、州内は、海岸部、中央平原部、および東部高原地帯の3つに、大きく区分される。

このうち、中央平原部はオレゴン州の中心部であり、北はコロンビア川の

支流、ウィラメット川流域のウィラメット・バレー、南は太平洋に注ぐローグ川流域のローグ渓谷からなる。米国西海岸の大動脈であるインターステート・ハイウェイ5号線（I5＝アイ・ファイブと通称される）が南北に貫通している。とくに、この中央部北半に東西100km、南北160kmにわたって広がるウィラメット・バレーは、もっとも肥沃な農業地帯であり、同時に州人口の約7割が集中する都市地域でもある。実際、州内最大都市ポートランド、州都セーラム、州内第二の都市ユージーンなどがこのウィラメット・バレーに連なっている。

オレゴン州は、元来、その豊かな農業・林業資源をベースとする第1次産業中心の経済構造を持っていたが、1960年代からの経済成長とともに都市開発、観光開発が活発化した。この開発圧力は、観光入り込みが集中する海岸部と、都市地域であるウィラメット・バレーにおいてももっとも強くあらわれた。これに対して、起伏に満ちた海岸部の自然景観、および広大なウィラメット・バレーの農業景観を保全しようとする人々の環境意識が高まって、都市成長管理政策を発案、支持する社会的背景を形成した。

オレゴンの人々の環境への関心は、開拓時代以来のものだという。アメリカの西部開拓時代に、人々は、中央平原からミシシッピ川をわたり、主な移住ルートであったオレゴン・トレイルをたどって西部を目指した。その途上、北に向かった人々がオレゴン・テリトリー（現在のワシントン州、オレゴン州、アイダホ州を含む）に進み、南に向かった人々はカリフォルニア州に定着した。このような歴史的ないきさつがあるためか、オレゴン州の人々の間では、何かにつけて南隣のカリフォルニア州を引き合いに出すことが多いようである。訳者自身、オレゴン滞在中に、「カリフォルニアのような環境破壊は避けたい」とする意見を、何度も耳にした。同様の言葉がこのドグローブの著書にも紹介されているのを見れば、こうした考えが以前からあったこ

とがわかる。

豊かで美しい国土を持つという誇りは、オレゴンの人々の間に根強い。その昔、オレゴン・トレイルの終点には「エデンへようこそ」という標識が立っていたということであるし、「神の与えた土地」という言葉が、州の紹介パンフレットに今も掲げられている。

3. 州による成長管理政策の展開

オレゴン州を扱った章に入る前に、1960年～1970年代初頭の米国において、州政府を中心に展開された成長管理政策の全般的状況を、同書の〈序〉(pp. 1-7)によって概括しておこう。

1960年代の10年間は、連邦システムを構成する連邦政府、州政府、そして地方自治体政府という3レベルの政府のすべてで、土地・成長管理の問題が公共政策としての優先順位を高めた時代であった。本書では、1961年のハワイ州にはじまって1974年のノースカロライナ州にいたる、州政府の新しい政策に焦点を当てている。

州政府は、連邦システムの中で、土地・成長管理の政策分野において特別の重要性を持つテコの要の地位を占めている。もしその地位を実際に働かせることを選ぶならば、州政府は、土地・成長管理の問題に関して地方自治体に対して決定的な権限をふるうことができるはずであるが、しかし、たいいていの州政府は権限を地方自治体に委譲することでよしとしてきた。本書は、土地・成長管理において、7つの州がより行動的な役割を果たしてきた政治的な事情を検証する。

それらの州の法律とその実際は、政策枠組みを与え、ガイドラインを示すという大まかなものだが、他の多くの州が取った行動をはるかに超える内容を含んでいる。ノースカロライナ州とカリフォルニア州では、その政策は海

岸地域に適用されるにとどまった。フロリダ、バーモント、コロラドの各州では、政策は州全体を対象としたが、特定の地域または開発行為に選択的に適用された。オレゴンとハワイでは、もっと包括的に州内の土地管理と成長管理のほとんど全てに影響を与えた。このように、土地・成長管理の意思決定過程に影響する州の政策枠組みを強さの程度と包括性の程度で、いくつかのタイプに分けることができる。

土地と成長管理において、“あたらしいムード”といわれたものを政治的な意味で支えた主な原動力は、アメリカで1950年代の終わりから1960年代にかけて出現し、1970年代はじめにピークに達した環境保護運動である。そのもっとも主要な源泉は、アメリカの人々の間で環境への関心が高まっていたことにある。

米国の歴史の大部分を通して、“成長はいいものだ”という前提が公私両面で特徴的だったが、環境保護運動は、この前提にたいする懷疑の増大を裏で支えた。この環境に対する関心の高まりが、土地管理と成長管理政策構想に政治的な力を与え続けたのである。1950年代から1960年代に伸張した環境への関心は、アメリカの土地、大気、水資源の悪化が主要な政策課題となるほどまで深刻なレベルに達しているという信念に根ざしていた。

この間の連邦レベルの政策的対応には、1954年の住宅法（Housing Act）による「総合計画助成金プログラム」、 「農業地域開発プログラム」、1972年の海岸地域管理法（Coastal Zone Management Act）、さらに、連邦水質汚染規制法（Federal Water Pollution Control Act=1972）、大気汚染防止法（Clean Air Act）、騒音規制法（Noise Control Act）などがある。

成長があたえるマイナスインパクトへの関心が増大したのに対して政策的に対応する点では、連邦政府、州政府よりも地方自治体の方がより劇的な手段を取った。

ラマポ市（ニューヨーク州）は“段階的成長”方法で知られる。サンフランシスコの北にあって急速に成長していたベタルマ市（カリフォルニア州）も類似の政策をとった。ボカ・レイトン市（フロリダ州）はいわゆる人口限界4万人政策、ラウドウン郡（バージニア州）は、一時、全ての新規開発を凍結した。そして、何百もの自治体が経済的成長、あるいは人口成長の強い圧力にさらされて、これらの先行モデルに追随した。

当然のことながら、これら地方政府の行政行為に対して、重要な法律的あるいは社会的疑念が提起された。その中には、土地利用規制は財産権の侵害にならないか、衡平の原則によって土地所有者に補償が必要ではないかという問いが含まれている。今日までの裁判記録が示すところによれば、成長管理政策は、慎重に策定され、公平な仕方で実施されるなら、法廷で勝つことができる。成長管理政策についての社会的疑念は、それが潜在的に排他的であるという点に集中している。多くの州において、法廷は、平等な保護と正当な手続きのもとに行われる成長管理政策ならば、これを否定してこなかった。ここで、注意深く設計された成長管理政策体系というのは、中低所得用住宅を供給する政策を伴うものをいう。否定的な判決を避けるには、普通、それで十分ということになっている。

土地、水資源および成長管理分野において、公共政策の進化という点でより意味深いことは、管理と規制との連結である。1950年代と1960年代の環境保護政策は、大部分連邦と州の政策であるが、州の政策は連邦の政策に誘導されたものであり、連邦の政策は、その性格上、規制中心であって、実施上はケースバイケースで許可を与えるという仕方だった。新たな環境悪化問題が生じると、新しい規制法が現れて、新しい許可申請が必要になった。規制法は政策としては焦点を狭く絞っており、特定の環境下での行為を防止するように設計されている。これは、どこで、なぜ、あることをしてはならない

かという否定的な政策である。したがって、どこで、どのようにすればよいかということを示す積極的な政策構想にはなっていないのである。

オレゴン州の政策は、この規制（否定的政策）と計画（肯定的政策）を結合したものであり、もし、他の州がオレゴン州の土地管理と成長管理政策体系に円滑に引き寄せられていくなら、その州は規制体系と計画体系とを統合して他の州をリードしていくことになるだろう。

【抄訳：ジョン・ドグローブ『土地・成長・政策』】

第6章 オレゴン州の土地・成長管理政策：州政府主導と地方政府主導の結合

〈課題の経緯〉

オレゴン州では、州の「ゴール（目標）」が法的な拘束力を持つフレームワークになっており、地方自治体、特別区、州政府機関、そしてある程度まで連邦政府機関も、おのおのの土地利用と事業の推進に際しては、そのゴールの枠内で行わなければならない。オレゴン州は合理的な計画体系を推進しようとしているといえる。このプロセスは“上から下へ”かつ“下から上へ”であって、少なくとも概念的には完全で合理的で総合的である。幅広く定義された土地利用規制分野において、各レベルの政府機関をこれほど密接に結びつける手続きを実施しようとしている例は、他の州にはない。なぜ、オレゴン州がこのような先進的な可能性を持つ行動を取ることができたのかという理由を理解することは重要である。大方の意見は、二つの要素が最も重要な影響力を持ったという点で一致している。第一に、オレゴン州民は、オレゴン州は、その恵まれた自然のおかげで、この世で特別の地位にあると感じており、これを守らなければならないと思っているということである。荒々しく起伏に富んだ海岸、山と山に挟まれて百マイルにわたって広がる谷、

オレゴン東部の起伏に富んだ山ヨモギと木材産出地域——オレゴン住民にとって、これらは全て、この州を他の大部分の州とは異なるものになっている貴重な相続財産である。

それと関連する副次的要素として、オレゴンは決して第二のカリフォルニアになるまいというオレゴン州民の決意をあげることができる。カリフォルニア州のサンタクララ・バレーやサンフェルナンド・バレーは、自然のありようとしては、オレゴン州のウィラメット・バレーに非常によく似た場所であるが、しかし、カリフォルニアでは開発行為が規制されていないので、自然の楽園であるはずのものが汚染された悪夢になってしまっている。少なくとも、オレゴンの人々の目にはそのように映るのである。もし、オレゴン州が都市的発展の質を高め、方向付けし、規制するために強い手段を取らなかつたら、成長の高波が結局はウィラメット・バレーを覆いつくしてしまうという恐れは、オレゴンの人々の間に広く浸透している。(p.235)

問題となる兆候は、オレゴン州の3つの地域^{*}のすべてですでに現れていた。きっかけは延長400マイルに及ぶ海岸地域、とくにその中心部に位置するリンカーン郡の惨状だった。1972年の秋、マッコール知事は、環境保護局と州保健部に、同地域の全開発行為を差し止め、適切と認定された水道と下水道を備えたものだけに再開を許可するようにと指示した。

オレゴンの中央部、ウィラメット・バレーにおいては成長圧力はさらにはつきりしていて、ここでは優良農地である何百万エーカーもの土地が、将来、都市のスプロールの犠牲になることは火を見るよりも明かだった。ある環境保護活動家は「都市の浸食によって、ウィラメット・バレーの農地が目に見えて食い荒らされていくことが、1973年の包括的土地・成長管理法採択の

*海岸地域、中央平原、東部高原地域(訳者注)。

鍵になった」と見ている。「1960年代の10年間で、ウィラメット・バレーの農地は実質34%減少した。ポートランド大都市圏内のクラカマス郡だけでも、貴重な農地が1年間に1万エーカーも消失した。」(p.236)

「ポートランドがいずれセーラムを飲み込み、セーラムがユージーンと一体になって、連続した一つの集合都市になり、立て込んだ家々、渋滞する高速道路、工場や商業地域で埋め尽くされる悪夢を実現することになると、オレゴンの人々が恐れるのには理由がある」と、ある研究者は書いている。
(Charles E. Little, *New Oregon Trail*) (p.237)

トム・マッコール知事は、あるとき、「わが国の環境問題のモデルたるオレゴン」と述べたことがあるが、環境問題のモデルであるというオレゴンの評判には、十分根拠がある。1960年代から1970年代初頭にかけて、オレゴン州は「B法」と呼ばれる一群の法律を採択した。それらは、カン・ビン等の容器再利用の規定、自転車道路建設財源の指定、汚染防止策のための債券発行、市民が海岸（ここでいう海岸とは高潮線までではなく、植生線までを意味する）に行く権利を持つことの再確認、そして最後に広告板の撤去を規定したものだった。」(p.237f)

また、1969年には「美観水路法 (Scenic Rivers Bill)」が成立している。農業用地への関心から生まれたこの法律は、オレゴン州内の全ての郡（そして明らかに全ての都市部）は土地利用規制を推進しなければならないとし、もし郡ができないなら、知事が地方政府の名において介入する権限を持つと定めた。しかし、郡としては、この領域に踏み込むには困難があり、この法律の実施状況記録は、一般的にいて貧弱、かつ限定的だった。環境保護運動家の意見によれば、「地方政府は、州内で生じている土地利用問題を取り扱うには、意思の点からも能力のからも非力である」ということになる。(p.238f)

こうした背景から、包括的な土地・成長管理に踏み切る1973年の土地利用法(1973 land use law)が生まれる。この法律制定の鍵を握る中心人物は、1971年に選出された一人の州上院議員、ヘクター・マクファーソンである。彼は、農業経営者であり、計画分野で地方自治体職員として働いた経験がある人物で、優良農地を守るために、オレゴンで仲間の農民とともに何かしなければならないと、強く思うようになっていた。彼は、ただ単に農地が都市の無秩序な拡大によって失われていくのを何とかしようというだけではなくて、もっと広いビジョンを持っていた。彼の企図は、州内の土地をあらゆる側面から保全できる土地利用のフレームワークを創造することを視野に入れていた。」(p.239)

オレゴン州の土地利用法のもととなった上院法100(senate bill 100)は、1973年に提出された。この法案に対して、上院では、賛否両論が拮抗していた。その分かれ目は、政党の違いとは一致していなかった。州内36郡は、おおむね土地利用計画策定を支持する立場だったが、都市部は反対だった。地域単位で土地利用を管理する地域委員会の設置については、市も郡も強く反対した。まず、上院の環境・土地利用委員会を通過するかどうかが問題だった。そこで、マッコール知事の発案で、法案修正のために、急遽アドホックな作業グループが招集され、このグループが10日の間に法案を書き換えた。(p.241)

原案にあった「州土地利用局が特に注意を要する地域を指定し、その地域の開発許可を与える権限を持つ」という規定は削除され、郡に、地域レベルでの調整責任を与えることになった。(p.242)

重要なポイントは、法律の中に、強い市民関与の要素を書き込んだことだった。

この改定された原案で、法案は上院を通過した。下院は、“何もないより

は、あるほうがいい”として承認したが、その意味は、オレゴン州において土地利用の計画と管理で草分けになる実験を行うことができるということであつた。

オレゴン州都市連盟は、法案に一貫して反対した。連盟が疑念を持ったのは、州委員会が、オレゴン州において土地利用決定の権限を自治体である市に与えるという「ホームルール」の地位を妨害し、掘り崩してしまうのではないかという点である。しかし、法案書き換え時には「寝ていた」ので、成立阻止には間に合わなかった。これにたいして、郡の組織は大きな役割を果たし、法案を強力に支持した。

製材産業の中には反対もあつたが、オレゴン産業協会の代表も務めたことがあるワイヤハウザー社が賛成に回つた。また、オレゴン建設業協会も作業部会に参加した。この例のように、オレゴンのもっとも強力なロビイストのいくつかが支持に回つたことが大きい。(p.243)

オレゴン建設業協会は、もともとは、ウィラメット・バレーで特に強いと見られた成長否定論者への対抗策として、この法案に賛成した。法案が、住宅供給目標を含んでいること、必要な成長を可能にする公共サービスを提供するよう命じていたこと、計画過程が公開で進むべきこと、がその理由だった。他方、オレゴン農業地域土地所有者協会(The Oregon Rural Landowners Association)は反対した。この提案にある考え方が法律になってしまうと、州が全農業用地の利用と開発に対して完全な管理権を掌握するのは時間の問題だと考えたのである。この法案が憲法と権利章典に違反するという反対グループも生まれた。

上院法100への賛否が、政党の違いではなく、地理的違いによって鋭く分かれたのは興味深い。ウィラメット・バレーからの議員は、5対1で賛成に回つた。30議席を占めるその他地域からの議員は2対1で反対だった。あま

り指摘されていないことだが、これは都市部と農村部の違い以上のものだ。この結果は、ウィラメット・バレーではとくに強い成長圧力があつたが、海岸地域やカスケード山地地域ではまだ目に見えるものではなかったという事実を反映している。これらの地域では、この法案は外部からの敵対的な侵入であると見なされた。(p.244)

マクファーソンが起草した元々の草案では、地方自治体の大きな役割も視野に入れていたけれども、そもそも州と地域の責任が強調されていた。最終的に1973年10月5日に施行された法律をみると、オレゴンの新しい土地利用構想は、州支配の制度というよりは、州と地方自治体の共同作業(partnership)というべきものになっていた。(p.245)

議会で承認された州の「ゴール」にしたがって、各自治体と郡は土地利用を定める総合計画を策定し、実施する。知事が指名し議会で承認を受ける7人の委員で構成される土地保全開発委員会(LCDC=The Land Conservation and Development Commission)が法律の施行に関わる独立の機関として設立された。LCDCは、自治体と郡が作成する総合計画を審査し、「ゴール」と整合的であると判断される場合にはこれを承認し、そうでない場合には差し戻して、再検討を求める。専門家スタッフからなる土地保全開発局(LCDD=The Land Conservation and Development Department)がLCDCを補佐し、実務を担当する。

総合計画の策定にあたっては、住民の意思を尊重するために、十分な市民関与のプロセスを踏まなくてはならないことも、「ゴール1」に規定されている。

この法律は、土地利用関連法以上のものである。それは、実質と手続きの両面で、総合計画と成長管理における先駆的な政策構想である。(p.248)

〈政策実施の政治過程〉

法律が制定されてからも、反対派の活動は続いた。請願がでて、オレゴンの総合計画・成長管理法が施行される前に、住民投票を行わなければならなくなった。請願はかなりの差で否決されたが、このために、施行の日は遅れた。

この法律を無効にしようとする反対派の抵抗で、予算支出に数ヶ月の遅延が生じた。議会は、1973年に予算を認めたが、実際に計上するには至らなかった。幸い、1974年初頭に臨時議会が開催され、チャンスが巡ってきた。(p.248)

知事は、土地利用計画のために約170万ドルの予算を求めたが、保守的な議会は、60万ドルを少し超える予算を計上しただけだった。このうち約半分は州の歳入から、半分は連邦からの補助金であった。(p.248f)

つづく数ヶ月にわたって、審議会はオレゴン州緊急基金（オレゴン州の議会は2年に1度開催されるので、その休会中に特別に予算計上する権限を認められている）から4万2000ドルを得た。さらに連邦政府の東北地区地域審議会から5万ドルの補助金を得た。オレゴン州議会は、いずれの議会とも同じ姿勢をとった。つまり、創造的な政策は通す、そして、予算を与えずに政策が餓死するのを後ろで座って見ているのだ。

幸い、土地利用法は餓死を免れて生き延びた。1975年の議会で、LCDCは、初動予算として適当と見なされるものは受け取った。(p.249)

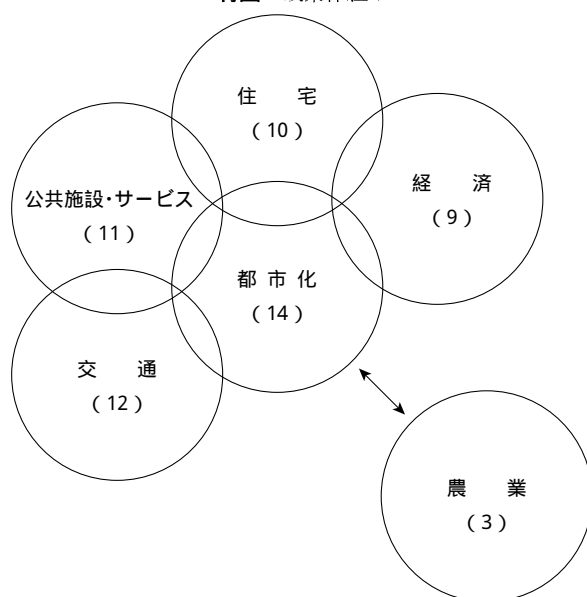
多くの人々は、マッコール知事が指名した審議会（LCDC）メンバーの質は大変よかったと見ている。委員長は、オレゴン州の政治に精通し、土地利用と環境政策のベテランで、あのいい仕事をしたアドホック委員会の委員長のL. B. デイその人であった。

事務局スタッフには問題があった。スタッフは若すぎて、微妙な政治的課題や難しい専門的課題に取り組むには経験不足であったといわれる。しかし、最初の18ヶ月の間、審議会メンバーやスタッフは、州の「ゴール」や「ガイドライン」に盛り込むべき重要事項を見出すために、州のほとんど全ての地区に出かけていった。1万人もの人々がワークショップ、公聴会、各種会合に参加し、専門家による17の技術顧問委員会が協力した。従来の官僚的な手続きとは違う進め方を取ったのである。独断的な決定をすると反対されるにきまっているので、審議会は、あらかじめ人々の意見を聞いておこうとしたわけである。(p.250)

1974年10月末、「ゴール」と「ガイドライン」の最初の公式草案が書き上げられ、2週間にわたって公聴会が開催された。12月第1週に改訂版が公表され、1974年12月13日に最終公聴会が開かれた。これをうけて完成した最終版は、12月27日に委員会で採択された。この様子はテレビで放映され、10万については人以上の人が視聴したといわれる。オレゴン州は市民参加についてはたいへいの州がやる以上のことをやるという評判を守ったと言わねばならない。オレゴン市民は、とくに、大きな公共政策問題を考えるのに時間とエネルギーを喜んで費やすように見える。(p.251)

「ゴール」と「ガイドライン」は1975年1月1日に発効した。はじめに採択された14項目の「ゴール」のうち、10項目は上院議員法10〔ママ〕の仮ゴールに手を加えたもの、残りの4項目は、森林、エネルギー、市民関与、住宅問題について追加されたものであった。それらは、「第1ゴール 市民関与」から「第14ゴール 都市化」まで、各領域にわたっており、この2つのキー項目の間に、どの総合計画でもおなじみの項目がおかれていた。その中には、もちろん土地利用計画があり、自然資源に関わるもの、すなわち農業用地、森林、オープンスペース、景観地区、歴史地区、その他の自然資源、

付図：政策枠組み



出典：ジョン・M・ドグロブ／ナンシー・E・ストラウド『オレゴン州の都市戦略』米国政府印刷局，p.17。

大気、水質、地下資源、自然災害を受けやすい地域、などがある。都市生活の質にかかるものとしては、レクリエーション、州経済、住宅、公共施設と公共サービス、交通、それに上に触れた都市化の「ゴール」がある。エネルギー節約を含むのは、当時の人々の関心を反映している。それぞれの「ゴール」には、その「ゴール」実現のために提案された「ガイドライン」が付属している。(p.251f.)

この「ゴール」は1976年に変更されて、オレゴン海岸についての4項目の「ゴール」と、「ウイラメット緑道 (Willamette Greenway)」が追加された。これらの「ゴール」と「ガイドライン」は、オレゴン州の合理的で総合的な計画づくりと成長管理政策を展開するフレームワークになっている。

19項目の「ゴール」のうち、特に5項目がワンセットで都市政策の基礎になっており、これが農業地域とその他の田園地域にたいして都市縁辺で接触する形になっている。この5つの「ゴール」の中心にあるのは「第14ゴール 都市化」である。この「ゴール」が、都市および隣接地域の周辺に都市成長限界線設定を求めている。これに密接に関係する他の4つの「ゴール」、すなわち「第9ゴール 経済」、「第10ゴール 住宅」、「第11ゴール 公共施設と公共サービス」、「第12ゴール 交通」が都市成長限界線内での発展方向を定義している。まず最初に互いに関係するゴール10-12を達成しなくては、健全な都市発展はあり得ないということが示されている。同時に、「第3ゴール 農業」は都市化に優先するものである——つまり、都市成長に制約を加える目的の一つは、農地を保護することである。この二つのゴールは、互いの境界を定め、維持するのに役立つのであるが、しかし、時折、この間に軋轢が生じることがあるかもしれない。(p.252) (「付図：政策枠組み」参照)

〈第14ゴール：都市化〉

オレゴン州の計画・成長管理戦略の下で、地方政府は、効率的な公共サービス、適切な居住機会、雇用機会をそなえたコンパクトな都市地域を設定し、それを維持するために真剣に努力するよう求められる。都市化のゴールが意図するところは“田園的土地利用から都市的土地利用へ、秩序だった、かつ効率的な移行を図ること”にある。地方政府は、田園と“都市化可能地域”を分離する都市成長限界線(Urban Growth Boundaries=UGB)を設定しなければならない。“都市化可能地域”とは、“やがて”都市的利用のために用いられるだろうと思われる地域のことである。都市化可能地域を開発するには、経済的に成り立つサービスがきちんと用意されていること、他のゴールにも合致していること、既存の土地が満杯になっていること、言い換えれば、ス

プロール開発の社会的経済的コストを回避すること、などが前提条件になる。
(p.254)

このゴールは、都市部と郡部が協力して、都市発展の外延的限界を設定すること、現行の市域境界線と UGB の間の地域の開発のために整合的な計画を作ることを求めている。都市サービスの延長を制限し、市域への併合を管理することによって、UGB は、市や郡だけでなく、種々の都市サービスディストリクトやメトロポリタン審議会にも影響を与えた。都市化のゴールの目的は成長を管理する、あるいは調整することだが、それはかならずしも人口の絶対数を制限するものではない。行政は、人口動向に基づく都市の拡大、収容力の拡大、地域ごとの成長方針、オープンスペースとレクリエーションのニーズを考慮すべきであるとしている。(p.254)

〈第9 ゴール：州の経済〉

ゴール 9 は州経済の多様化と改善を図ること、都市地域と同様に田園地域の経済の安定的かつ健全な振興を図ることである。計画策定当局に求められるのは、経済的ゴールと都市化ゴールの双方を満たし、土地利用に関わる決定と経済に関わる決定を統合することである。経済的成長の促進を図らなければならないのは、特に“活用されていない人的自然的資源を有し、成長が必要な地域において”である。こうして、停滞地域での特別のニーズについては、総合計画において考慮が払われなければならないことになっていた。しかし、経済的開発は、その他の要素、例えば、利用可能な土地があるかどうか、人口抑制が必要かどうか、交通機関があるかどうか、労働力、資源、そして特に住宅があるかどうか、などから切り離して考慮されるべきものではない。(p.254)

〈第10ゴール：住宅〉

住宅のゴールは、一般に、適切で多様な住宅が、オレゴンの世帯に購入可能な価格で提供されることを謳っている。それはまた、“住宅建設可能な土地”，すなわち、居住に適していて、適切な価格であり、居住目的の利用が必要でもある土地の目録を作るよう求めている。(p.254f)

この要求は、ゴール14で定められている住宅ニーズの評価規定を補完するものである。両ゴールの充足の鍵になる要素は、公共サービスがあるかどうか、その価格はどうかである。各目標のために、LCDC が求める方法は、開発をコンパクトにすること、住宅密度を高めることである。1979年に出された住宅政策の説明書では、地方自治体のゾーニングと開発許可決定にあたっては、中低所得者用住宅（low and moderate income housing）の需要に応える必要があることを強調している。低所得住宅を普及させるために、ガイドラインでは、租税優遇策、要綱の見直し、土地利用規制、用地取得、補助金、都市施設と都市サービスの充実が必要としている。再開発を促進するために、ガイドラインでは、住居修理や建築要綱に適合させるための住居改築を促進するような金融上の優遇措置や便宜措置をもちいることを提案している。(p.255)

〈第11ゴール：公共施設と公共サービス〉

このゴールは、都市開発と田園開発のフレームワークとなる公共施設・公共サービスについて、タイムリーに、秩序だてて、効率よく整備することを謳っている。LCDC の政策は、細かなデザインを指定するものではなく、中核となる施設の整備戦略を持つことを求めている。その戦略には、サービスのタイミングと立地、財政手段、サービス提供者を規定するべきである。

サービス提供を助ける方法には、租税上の優遇や負担増、土地利用規制、買収、要綱運用強化、共同開発などがある。LCDCは、開発賦課金も提案していた。このゴールは他のゴールと同様、計画当局と特別地区を含めた公共サービス当局の協調を強制することになる。(p.255)

〈第12ゴール：交通〉

このゴールは、安全で、便利でかつ経済的な交通システムを提供することである。交通計画に要請されるのは、“経済的な逆効果とコストを最小にすること、および地域経済が強化されるように財とサービスの流れをよくすること”である。交通計画は、各交通手段を統合したものでなければならず、障害のある人のニーズにも合致するものでなければならない。交通のガイドラインは、総合計画にてらして承認できるような全域的交通調査をLCDCの地域事務所に提出するよう求めている。このガイドラインは、州と連邦の計画を直接に地方の計画に整合させることとなった。ガイドラインは、また、主要な交通施設は優良農業用地を避け、農地および都市地域それぞれの社会的な一体性を破壊しないようにしなければならないと述べている。こういう仕方では、まさに都市化のゴールと田園地域のゴールとが二つながらに支持されるのである。(p.255)

〈第3ゴール：農業用地〉

農業用地を保全し維持するためのゴールは、農業用地をまだ開発できる地域として扱うことを退け、逆に、オレゴン州にとって農業用地が経済的社会的価値を持つことを強調している。このゴールは、一部、他のオレゴン制定法(Oregon Statute)“農業用地利用法”に依拠している。このゴールは、農業専用地区(Exclusive Farm Use Zone=EFU)の指定を義務づけているが、

1961年以来、そのEFUの指定は強制されてはいなかった。EFUの最小規模は、現存する商業的農業を保護するのに十分な大きさでなければならず、州の最善の土壌を保護するように農業用地が選定される。農業用地は、もし、都市的、非農業的用途に転換されると、再び農地に戻すことはできないと考えられる。どうしてもその土地が必要だということもありうるが、そのような例外的な場合についてはケースバイケースで判断していくこととし、最終判断は審議会に委ねられる。農業専用地区内では、全ての非農業的開発と土地分割は、近接地での営農の妨げにならないものでなければならず、農業用地の所有者は、特別評価特典とならんで、土地保有税、相続税の特典を有する。(p.256)

〈実施規定〉

法律ができて、その行政的、法的枠組みが整備されないと、上記の政策体系は有効にならない。州の政策に実行力を与え、全国レベルの重要性を与えるのは、この立法行為の第二局面である。LCDCによって採択されたゴールは、地方政府、特別区、および州政府各部署の総合計画と行政行為を評価し、これらレベルの異なる政府の間の整合性を確保する基準となるものである。あるゴールが、地方ごと、地域ごとに作られる総合計画実行の中心となるように用意された。“土地利用計画”のゴールがそれであり、土地利用に関わる全ての意思決定と行政行為の基礎として、計画過程と政策枠組みを明記している。地方計画は“その計画の実行に適切かつ整合的な”実施機構の設立を伴っていなければならない。これらの計画において州のゴールから外れるものは、そのゴールに定めた特定の基準に合致した場合にのみ、正当とみなされる。

この国の多くの総合計画立法とは異なって、オレゴン州上院法100は、地

方自治体のゴール遵守を確実にする権限を行政当局に与えた。LCDC は総合計画を点検すること、そしてこれを承認するか否認するかを決めること、またゴールの完全な実施を通じて法律の意図するところを実現するためにいろいろな基準を作成することを義務づけられている。(p.256)

審議会が採択したゴールは法律としての強制力 (the force of law) をもつ。審議会は事情聴取を行うことができ、州のゴールに合致した規制、計画、土地利用を求める命令を発することができる。こうした審議会の権限が行使されたことは、とくに全国的に見て意義あるものである。この規定に従って、1973年から1979年の間に、133件もの審査請願がLCDC で受理されているのである。(p.257)

ゴールの遵守を確たるものとする点で、LCDC を補完しているのが、1979年に創設された土地利用不服審査会 (the Land Use Board of Appeals=LUBA) である。審査会は、主任審査官1名、審査官2名 (いずれも知事任命) で構成されている。審査会の機能は、地方機関あるいは州政府機関の土地利用に関する決定を点検すること (これは、従来、巡回裁判所で審理していた)、および州全体の計画ゴールの遵守に関してLCDC が命令を発するように勧告することである。審査会の土地利用に関する決定、およびLCDC のゴール遵守に関する決定は、裁判所で審理され、効力を与えられる。これは、控訴裁判所 (the court of appeal) から始まって最終的にはオレゴン州最高裁判所に至る。過去において、オレゴンの裁判所はおおむねこの法律を支持してきた。こうして、この法律は行政的観点からの点検以外に、法律的観点からの審理もかなり経てきたわけである。(p.257)

土地利用不服審査会の設立、およびそれにつづく審査会の活動は、ずいぶん議論的になったが、大部分の観察者は肯定的評価を下している。ある人は、巡回裁判所に比べて、LUBAの方が決定の質と速さがずいぶん改善さ

れたという。LUBA への不服申し立ては、主として、市や郡その他の政府機関での手続き問題、なかんずく、それらが作成した記録が上院法100の標準に照らして適切であるかどうかの問題にかかわるものである。問われるのは「下された決定は、事実認識と法の定めからして、十分に正当化されるか」という問いである。これへの答えは、特に郡政府の行政決定に関しては、しばしば「否」である。将来の土地利用法にとってこの問題が何を意味するかは、後に検討しよう。

LUBA と LCDC との関係はおおむね良好であった。もし、LUBA にあげられた訴えがゴール問題に関わるものであれば、LUBA は LCDC への勧告という形で動く。LCDC はなおゴールの承認と解釈問題を所管するのである。LUBA は1983年に存否の検討時期を迎える。そのときには、おそらく、廃止論、土地利用裁判所への転換論の両方が出てくるだろう。それまでの間、LUBA は土地利用法の実施において重要な役割を演じ続けるだろう。(p.257)

〈計画承認制度の予算問題〉

何らかの土地管理と成長管理政策を採用したほとんど全ての州で、常に出てくる教訓がある。それは、州に成長管理権限を新たに与え、地方政府に新たな要求を課すことは、それに伴って州からかなりの資金が出るばあいのみ、円滑に受け入れられるものだということである。オレゴン州は、地方政府が州のゴールを守るという明らかに困難な課題に取り組むのを援助するために、巨額の資金を供給した。プログラム開始直後には不安定な時期があったが、その後、1975年に審議会が知事に提出した予算は、議会において、ほとんど満額承認された。知事は、審議会の要求した610万ドル（州政府予算と連邦政府補助金を含む）を了承したが、その際、予算の使途について、か

なり大幅でかつ重要な変更を加えた。知事は、地方政府向け予算を330万ドルから440万ドルに増額したのである。

地方機関での調整役となる13人を超える専門官の配置は承認されたが、提案されていたトレーニングプログラム専門官とモデル条例の開発予算は削除された。州レベルでより適切に予算確保することができなかったために、地方の計画の完成と承認のペースが落ちることになったかもしれない。(p. 257f)

かなりの額の資金が地方政府の計画への補助金に指定されたことが、1975年のはじめに採択されたゴールとガイドラインの遵守を促進するとともに、政策の方向付けと誘導の機会を与えることになったのは明らかである。鍵になった課題の一つは、審議会がゴールの優先順位を決めるのに地方政府への補助金をどの程度使ったかであった。これに関してはオレゴン州の土地利用の見張り番というべき市民団体「オレゴン1000人友の会 (1,000 Friends of Oregon)」は、概ね審議会に失望していた。一方、地方政府は、ゴールの優先順位を決めるよう強制されるのに頑強に抵抗していた。審議会自身はこの点に関してどちらつかずで、時によって態度が変わった。(p.258f)

オレゴン1000人友の会の『プロGRESS・レポート』が出した1975年中の経過描写では、審議会が用いたアプローチを取り上げている。延期がなければ、オレゴン州36郡と230市は完成した総合計画を1976年1月1日に審議会の事務所に提出することになっていた。この最終期限はあきらかに非現実的で、延期を認めねばならないのは明白だった。問題の中心は、この延期にどのような条件が付くか、どのくらい延期が認められるかであった。(p.259)

1975年が始まって8ヶ月の間、審議会は、地方政府の総合計画作成ハンドブックに盛り込む内容、および期限延長と遵守のルールを固めるのに、かなりの時間を費やした。1000人友の会は、補助金は特定のゴールに直結した特

定の作業ないしプロジェクトに対して与えられるべきである、そして、審議会が地方政府のために2年間の予算期間中の優先順位を決めるべきであると勧告した。審議会が長文の詳細なハンドブックの形で公表した補助金および計画審査基準は、1000人友の会の意見の中で重要な要素は反映していたが、1000人友の会が期待していたほど綿密で持続的な精査を要求するものではなかった。(p.259)

審議会の地方政府への補助金と期限延長の第1ラウンドが始まったのは、本来なら計画完成の最終期限であったはずの1976年1月5日だった。12の地方政府が、総額23万4,732ドルの計画作成補助金と、1年間の期限延長を認められた。この事例は、どの程度駆け引きが利くかについて一つの目安を他の市や郡に与えるものになった。LCDCのスタッフは、基本的に申請通りに延長を承認するよう勧告した。しかし、デイ委員長は、1年の延長で十分であるというきびしい姿勢を取った。また、委員長は、ある郡の計画担当部長に、地方政府は農業専用地区の設定による農業ゴールの実現と、都市成長限界線の設定による都市化ゴールの実現に焦点を当てるべきであるとも語っている。審議会はこの二つのゴールを優先することに同意しているように見えた。他方、デイ委員長は、州全体のゴールの間に何らの優先順位ランク付けはないという以前に通告した審議会の政策方針をくりかえした。この点で一貫性を欠いていたために、後になって、審議会と複数のゴールの中で優先順位をつけるべきだと考えている人々の間で、緊張関係が生まれることになった。(p.259f)

たしかに、オレゴンの環境保護グループ、とくにオレゴン1000人友の会は、都市化ゴールと農業ゴールの同時実現が土地利用法の核心であると見なしていた。この二つのゴールが事実上優先事項であるべきかどうかは、引き続き、地方政府と環境グループの間での論争点になっており、州土地利用担当機関

はその間に挟まれていた。(p.260f)

1976年8月までに、124市27郡が計画延長を認められ、123市29郡が補助金を受け取った。残りの都市部は、計画がほとんど進んでいないので、期限延長申請さえできない状況であった。しかし、これは相当な実績というべきであって、比較的短时日の間に、オレゴンのコミュニティが法律の完全な実施にむけて動いたということを示している。1976年秋までに、オレゴン州は、計画延長を支援するために、州と連邦の資金合わせて約200万ドルを支給した。州のゴールに合致する地方の総合計画の完成が、オレゴン州の土地利用・成長管理政策システムの心臓というべきものであることは明らかである。(p.261f)

1978年の半ばまで、審議会は、地方計画を州のゴールに一致させるよう命令する権限を行使しなかった。1978年の半ば、“最初の強制行動”が発動されたが、それは、ある“郡が審議会と合意した農業用地の保護と実行時期を守れなかった”ことにかかわるものであった。フッドリバー市とそれが所属する郡との間で3年にわたって続いていた係争に対して、審議会は、郡の反対を押し切って、市の提案した都市成長限界線の承認を命令した。同時に審議会は、デシュート郡に、“ゴール3の遵守に関連して、郡内で農業用地の保護のための手段を取ることを命令した。(p.263)

LCDCに承認されうる総合計画の開発を支援するために、地方政府に巨額の資金が流されたにもかかわらず、全ての計画の承認という目標達成への歩みは、予想以上に遅延していた。1980年までに1,800万ドルが計画作成と調整の補助金として地方政府の手にわたったが、277の市と郡のうち94(34%)が計画承認にこぎ着けたにすぎなかった。資金そのもの、あるいはその不足が問題なのではなかった。ある推計によれば、1973年から1980年の間に計画策定に投じられた資金は、連邦資金、州資金および地方政府資金合

わせて7,500万ドルに達したという。もし、資金が原因でないとすれば、計画策定と承認がそんなにスローペースだった理由は他に求めなければならない。(p.263)

主要な要素は、技術、政策、そして政治の問題になる。1982年の3月までに、134(約半数)の地方計画が承認された。ほかに84が既に検討を終えていた。30の地方政府が——ゴールが施行されてから7年もたっているのに——計画を全く提出していなかった。1982年6月15日までに147の計画が承認された。22(4郡18市)が未提出だった。278の行政体(新しく設立されたものを含む)のうち、256がLCDCに計画を提出し、242が検討を終えた。現在のところ、1983年6月までに、数件の行政体を除いて、全て承認されるだろうと予想されている。LCDCは、抵抗を排除して計画策定を軌道に乗せるために、強制命令措置を強化している。(p.263)

法律を廃止ないし大幅に弱体化させる試みが1976年、1978年、1982年にあった。このために、“多くの地方自治体が、法律が生き残るかどうか、あるいはLCDCがきわどい投票状況によって弱腰にならないかどうか、見定めるため、ゴール遵守作業を中断した”という状況が生まれたという。

プログラムに対しては常に政治的な圧力ががかかっており、これは、大部分、自分たちの問題に州政府が関わってくることに抵抗する地方自治体から出ている。この圧力は、LCDC側に、作業を早めるよう強制権限を発動することへのためらいを生んだかもしれない。最後に、たとえ、LCDCが賢明で外交的手腕に優れた有能なスタッフを多数抱えていたとしても、地方政府の中には、プログラムに強く反対して、遅延を図るものがいたと思われる。(p.264)

オレゴンの土地利用見張り番、オレゴン1000人友の会は、1982年初頭までに計画を提出していない地方政府や、明らかにゴール違反の計画を提出した

地方政府をひとつひとつ攻撃して、どこが政治的な抵抗をしているのか、誰にでもわかるようにした。計画を提出していない5郡と、“言語道断のゴール違反”計画を提出した6郡、あわせて11の郡が“逃げ腰11郡”とあだ名された。“彼らはLCDCから州政府資金360万ドルを受け取り、44回、合計77年におよぶ期限延長を受けながら、これまでの所、いずれも適合的な総合計画を採択していない”(p.264f)

オレゴン州の計画・成長管理システムの第1フェーズ、計画策定とその承認のプロセスは、完成までに様々な困難をくぐったが、結局は多くが達成されたという事実は明確にしておきたい。1982年6月には147の計画が承認され、少数の頑固な抵抗派は除いて、1983年6月にはプロセスは終了するだろう。しかし、他の州、とくにカリフォルニアの経験が示すように、地方政府に対して、州レベルでの点検と承認を含む州政府の政策枠組みに沿うように計画し、実行するよう命令する制度は、政府間の緊張関係をはらんでいる。成功のためには、忍耐と資金と大衆の（政治的な）持続的支持がなくてはならないのである。(p.265)

〈中心的なゴールの実行記録〉

●農 業

第3ゴールと第14ゴール——農業と都市化のゴール——は、オレゴン州のユニークな土地・成長管理システムのバックボーンそのものである。第3ゴールが求めるところによれば、オレゴン州の全ての市の周囲に引かれた都市成長限界線の外部の土地は、西部オレゴンにおいては土壤保全活動区分Ⅰ類からⅣ類に、東部オレゴンにおいては、同Ⅰ類からⅥ類に属する場合、農業専用地区に組み込まなければならない。例外措置は可能であるが、それはきわめて厳格な基準に照らして正当化できるものに限られる。これまでの

ところ、この二つのゴールの実施について統計が示すところによれば、オレゴン州は重要な農業用地の保護においては他の州よりはるかにぬきでいるとされる。オレゴン州は、約1,950万エーカーの農業用地を保有している。このうち1,600万エーカー以上が農業専用用途に区分され、全ての地方計画が州によって承認された暁には、総計ではほぼ1,800万エーカーに達するものと思われる。オレゴン州の農業用地利用政策と使用価値税課税法とを合わせて考えると、オレゴン州は事実上農業用地保護の先頭に立っているといえる。

これまでのこの実績とともに、農業ゴールが、1980年代初頭に、議会、LCDC、1000人友の会、なかんづく全オレゴン郡政府を巻き込んだ論議の嵐の中心になったことは、注目すべきことである。(p.265)

第3ゴールがこれまでどのように展開してきたか、今の議論がいったい何を巡るものなのかは、オレゴン州の土地・成長管理システムが現在どういう状況にあるか、これからどこへ向かおうとしているかを見るのに決定的な意味を持つ。(p.265f)

1976年初頭、農業と都市化のゴールに対してLCDCが関与する試金石になる事件が起きた。この年、ウィラメット・バレーに位置するマリオン郡が、優良農地2万3,000エーカーの約半分を1単位3～4エーカーに区分変更することを決定した。これがLCDCの農業ゴールに違反するという理由で、オレゴン1000人友の会は、郡の決定を覆すようLCDCに請願した。郡はLCDCが異議を唱えるのは憲法に定める権力分散主義に違反すると主張し、さらに、1000人友の会はこの問題にくちばしを挟む立場にないと論じた。LCDCはマリオン郡の行動は農業ゴールに違反している、この地域は農業専用に区分変更しなければならないと裁定した。オレゴン1000人友の会は、このケースが地方政府、とくにウィラメット・バレーの89市7郡を都市化と農業のゴールに従わせ、都市のスプロールをコントロールして優良農地の保

護を徹底させる上で画期となるものだったと見ている。「マイヤー対地主」訴訟——これは、初期の重要な訴訟で、結果は第3ゴールを強化することとなった——において、控訴院の判決は、区分変更をする際に、個々の土地を、それが含まれる全体的な利用単位から切り離して、土地が“主として”農業地かどうかを決めてはならないことを認めた。この訴訟でも上院法100の合憲性が支持された。

全てのケースで農業ゴールが支持を得たわけではない。たとえば、1976年のはじめの異議申し立てで、LCDCはレーン郡が1,000区画の農業地のいくつかの部分を商業ゾーンに指定することを認めた。郡は、“非農業利用をあらかじめ見込んでおく”べきと郡が考えた地域に農業専用ゾーンの例外を作ることを許可されたのである。例外はケースバイケースでLCDCが検討しなければならないものであるが、農業ゴールの厳格な実施を支持するものは、これがゴールをなし崩しにする道をつけることを恐れた。

農業ゴールを実現する努力は、常に州と地方政府の間の緊張関係をもたらし続けた。たとえば、オレゴン州西北部、コロンビア川沿いに位置するコロンビア郡は“農業専用ゾーン（EFU）の設定に強く反対し、そもそもゾーニング一般に反対する”ことを表明した。このゴールが1974年に採択されたものだったからである。この係争は1980年1月のLCDCの会議で頂点に達した。このとき、LCDCのコロンビア郡地域担当官が勧告を発して、審議会が州がコロンビア郡に支給した計画補助金の未使用部分を取り消し、合議により採用した都市成長限界線外部の全ての土地を州の農業専用ゾーン指定法に服するものと見なすよう求めたのである。（p.266）

バス1台分のコロンビア郡住民が、提案された強制命令に反対するために、LCDCの会議にやってきた。コロンビア郡はこの4年間、農業ゴールに従っていなかったのだが。ながく紛糾したやりとりの後、審議会は投票に入り、

コロンビア郡の農業用地とみなされる土地すべてをカバーする強制命令の草案を準備し2月の会議に出すようスタッフに指示することを、満場一致で可決した。補助金は、次の会議まで留保することとなった。このケースは、LCDCを通じて州権力が地方政府に対してゴール準拠を強制する古典的な仕方と同時に、決定権を行使しようとする審議会への政治的抵抗をも示している。しかし、決定権は審議会にあり、それは行使できるし、また実際に行使されてきた。オレゴンと他の多くの州を分かちのは、この事実である。オレゴン州の戦略の最も重要な効果は、ウィラメット・バレーの優良農地を保護する努力が成功してきたということになろう。1981年までに、ウィラメット・バレーの優良農地160万エーカーが農業専用ゾーンに指定された。すべての計画が承認されたときには、オレゴン州のもっとも美しい農地ほぼ200万エーカーが農業専用ゾーンに組み入れられることになろう。(p.267)

農業ゴールと他のゴールとの関係を調整して、重要な農地の保護を実現しようというオレゴン州LCDCの試みは、善意から自然保護を望むだけでなく、それを実行に移そうとするわが国の全ての人にとって、もっとも先進的な事例となっている。オレゴン1000人友の会の専務理事は、審議会が農業ゴールと都市化のゴールを最優先事項とすることができなかったために、ウィラメット・バレーの農地の余計な損失を招いたと感じている。しかし、オレゴンは、バランスの取れた計画・土地利用・成長管理政策を通じて、他の州よりはるかに農地の保護に成功してきたというのが、これまでの記録が示すところである。その秘密は、農業専用ゾーンの指定を義務づけたことにあるように思われる。1961年の法律は、オレゴン州において、財産税を大幅に下げることができる農業専用ゾーン指定を可能にしたけれども、その指定を要求しなかったので、農業用地保護という所期の目的を達成できなかった。しかし、農業ゴールを含むオレゴン土地利用法という今回のやり方は、大き

な成功可能性を持つように思われる。(p.267)

LCDC で 4 年以上も働いたある農業者は、農業者は農地の都市的利用への転換を許可されないことに対して補償を受けるべきかという質問に答えて、課税政策の重要性を指摘している。彼の答はこうである：

それは实际的ではないと思うし、フェアでもないのではないかと。我々はオレゴンで、1960 年以来、農業課税特別措置を受けてきたということを出し出す必要がある。現在、農業専用ゾーン（EFU）では、成長・開発圧力にさらされる地域より、農業課税が平均 65% も軽減されている。マルトノマ郡（ポートランド市を含む）では、73% 軽減となっている。
...

問題は、投機目的でこの特別課税を利用するか、それとも、その目的——農地の保全——に添って使うか、である。この特別措置の資格がある土地区分が全て増加しているところからすると、私の感じでは、農業者は農地を EFU ゾーンに維持することですでに補償を受けていると思う。(p.267f)

オレゴンの農地保護は、記録上、万事良好に見えるけれども、農業ゴールの有効性を、そして土地利用・成長管理政策全体をも脅かしかねないほど、かなりの量の雲が地平線にかかってきた。問題は各郡が、ゴール 3 に由来する基準を農地の保護のために意欲的に適用するかどうか、あるいは適用する能力があるかどうかにかかるものであり、それは、州の承認を受ける前のそれぞれの総合計画に体化されている。郡の中に、州に承認されるような仕方ではゴール 3 を実行しないと意志を固めていたものがあることは、はじめから明らかだった。5 つの郡は、まったく計画を提出していなかった。その他に 6 つの郡が、ゴール 3 によって要求される重要な農地の保護を行わない計

画を提出していた。しかし、問題は、オレゴン州の各郡のうち、従うものが少数派だということよりもはるかに深刻である。それは、すなわち、州によって求められる適切な基準を含むとして承認された計画を持っている郡部が、それぞれ、日常的意思決定を行うのに、その基準を適用できるか、あるいは適用しようとする意思があるか、ということであり、もしそうでないならば、それに対して何ができるかということである。(p.268)

オレゴンの土地利用・成長管理見張り番(1000人友の会)が、1981年議会のはじめに公表した研究結果によれば、1980年後半の半年間で、12の郡において農業専用ゾーンでの宅地開発に関する1046件の申請があった。これに対して郡政府が行った行政決定をチェックしたところ、申請の90%が許可されており、さらにその81%は法律違反であるという。この「法律違反」という言葉は、1000人友の会による研究の文脈では特別の意味を持つ。それは「記録を検討したところ、農業専用ゾーンにおいて非農業的住居の例外的許可が正当化されるか否かについての判断を可能とするに十分詳細な事実や法律的根拠が見いだされなかった」という意味である。土地利用不服審査会(LUBA)事案の経歴からすると、この研究の指摘する事実には信頼がおける。郡は普通、LUBAでは敗訴した。それは記録作成——つまり事実確認や法律的根拠の確認に欠陥があるからである。(p.268)

この研究の結果は、地方総合計画の中に埋め込まれているすばらしい州基準の亡霊をよみがえらせた。この亡霊は、農業地区でのスプロール要求に譲歩する郡政府によって、日常業務の中では無視されているものなのである。(p.268f)

議会はこの問題に気がついて、1981年の会期で、各郡政府が“FEUゾーンで土地分割や住居建築の申請を許可・否認するときには、把握した事実をすべて委員会に送致しなければならない”と定めた法律を通過させた。ここ

でいう委員会とは、議会の土地利用上院下院合同委員会のことである。1000人友の会の見解では、この決定は、“議員、農民、市民に、郡の業務を評価するチャンスを与えるだろう。これは従来なかったものだ。もし、郡政府が今後も州の農地保護基準の適用を誤るなら、議会がオレゴン州の農地にかかる権限の再配置をするに必要な情報を全て手にすることになる。”郡政府の行動に対する警鐘を鳴らしたのは1000人友の会だけではない。オレゴン農場会議連合も、FEU ゾーン維持策の一環として、この報告義務づけ法の草案作成に手を貸した。(p.269)

この問題を考えるには、郡長たちの動機不純が原因というだけでは不十分である。田園地帯で2エーカー（あるいは、1エーカー、5エーカー、10エーカー）程度のちょっとした土地をほしいという需要圧力はまさに現実のものである。郡、そして郡長たちは、歴史的には、農地保全政策の支持者であるけれども、今や、だんだんに州と歩調が合わなくなっていると感じているのである。ある郡関係者がいうには、“1979年以来、自分たちの土地を思い通りにできないと分かって、大騒ぎなんだ”ということである。彼が経験したように、地方の住民は、自分たちの計画を作るように勧められ、田園地区の非農業用地に住宅ゾーンを設定する提案をし、そして、FEU ゾーンに例外を作ることは、普通、絶対に許可されないと分かったのである。彼の見解からすると、“計画作成過程で州-地方が共同作業をするべきだったが、それが機能しなかった。だから、郡は「今のはファウル」と言っているわけだ”。1000人友の会事務局のあるメンバーが言うには、郡議会が基準の適用を誤るのはほとんど不可避だという。政策立案者として選挙で選ばれたので、郡議会は基準の適用に際して準司法的役割を演じなければならない。1000人友の会が提案する解決策は、LUBA への不服申し立ても、第3ゴールに対する例外適用決定も、郡の担当官に所管させることだった。郡議会は責任を

持たないし、行政行為からも免除される。確かにこの提案は、もし、土地利用合同委員会が1000人友の会による先の指摘を支持するならば、解決策になるだろう。1982年に完成する1000人友の会の新しい報告において、5つの郡にかかわる400の決定が第3ゴールを守っているかどうかをチェックしているので、この結果が判明すれば“郡政府に対して何かしなければならない”という圧力が高まるだろう。これらの郡政府の決定の約75%は、第3ゴールに由来し、かつこの5郡の承認済み総合計画にちゃんと記載されている基準に違反していることが判明している。(p.269f)

オレゴンの都市成長限界線の外部に、田園地区住居施設用の余地がないという印象があるのは、等閑視するべきではない。“5エーカーの田園地区住居に殺到する需要”がゴール3の実施においてもっとも難しい問題だということを悟って、LCDCの農業関係計画検討専門家たちは、ウィラメット・バレーだけで、15万から20万エーカーの田園住居用地がすでに承認されていることを指摘した。1981年議会で承認された土地登録法は、1965年1月1日から1974年12月1日までの間につくられた田園地区住居用地の“窓を開く”だろう。ある種の条件を満たせば、この土地には1戸建て住宅を建てることができる。この法律の下での建築行為は、1985年までに行わなければならない、その建築承認はすべてLCDCに報告され、LCDCから議会に報告されなければならない。

田園地区住宅問題は本質的に一つの政治問題である。多くの郡長たちは、これまでのところ、農業用地の保護を定める基準の適用ができない、あるいは適用したくないように見える。解決は、二通りあり得る。まず第1に、地方住民グループ、とくに農場会議地方支部が、郡長たちに基準の適用を強く迫りはじめるならば、問題は解決するだろう。第2に、田園地区例外住宅申請にかかる決定は、LUBAへの控訴権を持つ郡担当官によって、地方レベ

ルで行うこともできよう。土地利用法の有効性を守るために何らかの解決策が必要である。(p.270)

●都市化

都市成長限界線（UGB）を設定すること自体、疑いなく困難な課題である。LCDC の部長がいうように、「成長限界の場所を特定して、実際に設定するとなると、“都市の形態”についての計画家の哲学的議論ではおさまらず、裁判所、市役所、公聴会に直結する問題になった。」

LCDC に求められた UGB に関する裁定の中で、もっとも顕著な事例の一つは、コロンビア地域政府連合（現在のメトロポリタン・サービス・ディストリクト）がポートランド地区の UGB にハッピーバレー町を含むように決めた1977年のものがある。(p.270f)

LCDC は、「UGB の内部に、ニーズのない土地を余分に含むことを“市場余剰”として正当化すること」を、[オレゴン州最高裁による1977年のバターソン対クラマス・フォール市の] 判決によって支持されたものと考えた。委員会は、このような市場余剰の考え方が認められるためには、5つの要素を検討しなければならないとした。その中には、中低所得者用住宅供給が含まれる。

州内の全都市の周囲に都市成長限界線を設定するという案件は、かなりの速さで進捗を見、これまでの所では予想されたほどの紛糾を引き起こしていない。この過程は、2000年までの都市化地域将来予測にもとづいて、都市部と郡部との間で線引きについて合意するための交渉を必要とする。このプロセスで市が用いる人口予測数字は、LCDC によってチェックされ、全州標準将来人口予測に照らして根拠がないとされれば、退けられる。もし、都市部と郡部が境界線で合意に達しない場合は、LCDC に引き渡されて解決さ

れる。多くの観察者が認めているように、境界線を小さめに引こうという努力にもかかわらず、LCDCは、州の成長予測に照らしてみると、寛大な——大きすぎると見る人もいる——境界線を承認してきた。(p.271)

都市成長限界線にかかわる将来の中心課題は、「満杯」(in-filling)問題である。多くのゴールがこの問題に直接関係している。第11ゴール(公共施設と公共サービス)、第9ゴール(経済)、第10ゴール(住宅供給)、そして第12ゴール(交通)がそれである。観察者の中には、満杯問題は、田園地域へのスプロールに加えて、あるいはそれに代わって、1980年代の間、法律実施過程における論議の中心になるだろう。この中でとくに2つのことが難しい。まず、第11ゴール——都市基盤ゴール——を達成していくには、上下水道、街路、その他の施設建設にあてる資金を安定的に供給しなければならない。それができてこそ、限界線内部での土地開発を秩序ある、段階的な成長軌道にのせることが可能になるのである。そういう資金の出所は、現在、どこにもない。不動産譲渡税創設は、州都セーラム(州議会)で通らなかった。しかし、全州に課されるこのような税は支持されてよいものだ。

オレゴン州のUGBの秩序だった発展を妨げるもう一つの障害は、州の自治体編入法である。都市成長限界線の論理からすると、市の境界はUGBまで延長してよいということになる。問題は、オレゴン州が、全米でもっとも条件の厳しい編入法を持っていることである。それは、編入実現には、賛成者が多数であること、評価価値額において多額であること、関係する土地区画数において多数であること、という3つの多数を要求しているのである。市あるいは境界審議会は直接に編入を行うことはできるが、ただ単純に編入手続きを進めるだけでは否決されるし、現に普通は失敗する。(p.271f)

オレゴン都市連盟、オレゴン住宅建設業協会、オレゴン1000人友の会その他の努力にもかかわらず、現行法改正は成功していない。都市連盟の弁護士

がいうには、「それは、人生最大の挫折だった。もし、UGB 内部の土地を都市境界線内に入れないならば、都市戦略全体として嘘をついていることになる。」第3ゴールと同様、第14ゴールにも達成への困難があるわけだ。その多くは第10ゴール、つまり住宅ゴールに関係している。ある観察者曰く、問題は、いかにして限界線までいくかであって、限界線がどこにあるかではない。(p.272)

●住宅供給

オレゴン州では、多くの州と同様、中低所得者用の住宅供給状況は、継続的に悪化している。州住宅局の推計によれば、州内の住宅価格は1977年に約17%上昇した。その間の所得上昇はわずか7%にとどまる。ある評価によれば、1977年の新築住宅コストの中位値は5,000ドルを超えた。この価格に手が届くのは、オレゴンの全世帯の23%以下、全借家人の15%以下しかない。他の州と同じく、オレゴンでも、集合住宅用ゾーンの土地が不足していることが問題をさらに悪化させている。全州の人口の42%を占めるポートランド都市圏においては、最小土地区画規制を引き上げる傾向もみられる。(p.272)

オレゴンでは、住宅問題への取り組みはユニークである。オレゴン1000人友の会の専務理事曰く：

「…オレゴンは、地方自治体職員に地方計画およびゾーニング一般の質を改善するよう求める法律——上院法100とLCDCの住宅供給ゴール——を通過させた唯一の州である。その法律は、中低所得者用住宅を適切に供給する政策を推進するために、特に地方での土地利用管理を求めている。公共政策のこの領域では、今や巨大なギャップが生じており、全国的にも重大な課題になっているが、住宅供給ゴールは、このギャップを埋めるために州に何ができるかを示すものである。」

オレゴンの計画と成長管理政策を評価するにあたっては、住宅ゴールが極めて重要である。このゴール、およびその他の、たとえば公共施設ゴールのような、キー・ゴールは、地方政府がコミュニティ全体の住宅ニーズを考慮しない場合に、ほんとうに問題を解決できるだろうか。LCDC は、住宅タイプを制限したり、不必要な経費をかけさせたりして、住宅需要を満たさないことがないように、地方政府に対して断固として強制できるだろうか。

1978年と1979年の実施記録の示すところでは、この問いへの答えはイエスだといってもまずよいだろう。その後、1981年のオレゴン州議会は、その結論をさらに強化する行動に出た。シーマン対ダーラム市のケースの判例は画期的である。ダーラム市は、ポートランド都市圏内の257エーカーのコミュニティにおいて、すでに低密度土地利用状況にあったものをさらに50%引き下げた。これに対して市内の18人の土地所有者が、この密度引き下げは第10ゴールに違反しているとして、不服審査請求を行ったのである。審議会は同意し、その決定は、消極的な地方政府に、その市の住民だけではなく、都市圏全体の住宅ニーズを強制的に考慮させるという全州適用の政策枠組みとなった。このとき、LCDC は住宅ゴールについてこう述べている：

…（住宅ゴールは）あきらかに次のように言っている。すなわち、自治体は、教師や警察官、消防士、役場の職員、その他、自分たちが働く町で適切な住宅を買えない普通の人々を、他の自治体が受け入れてくれるだろうと考えて、責任を他に転嫁することはできない。(p.272f)

LCDC は、住宅ゴールの遵守が難しいことは承知しているが、「まさに、容易ではないからこそ、しなくてもいいということにはならないのである」と指摘している。地方政府を誘導して、第10ゴールを遵守するためにやらねばならないことをさせる政策をとり、基準を浸透させようという LCDC の努力自体、それが容易ではないということを明らかに示している。審議会在

1978年8月に採択したいわゆるセント・ヘレンズ住宅政策は、こう述べる：

住居ゾーンは計画政策および計画図の指定に整合的である必要がある。ある特定のタイプの住宅需要がある場合には、それは、あるゾーンでは条件付きでもよいが、いずれかのゾーンにおいて無条件に許可されなければならない。あいまいな認証基準は注意深く除去されるべきである。

第10ゴールを必ず遵守するには、スタッフのレポートの中に、各タイプの住居に対して、建築可能な使える土地の量を示すことが重要である。

地方自治体の反応をみて、LCDCは、スタッフに1978年8月方針をわかりやすくするよう求めるに至った。しかし、オレゴンビジネス計画会議、州建設業協会、そして、オレゴン1000人友の会は、いかなる改訂にも全て反対した。これらのグループの主張は、住宅需要を条件付き利用ゾーンで満たすことを認めると、地方政府による排他的ゾーニングに再び道を開くことになるというものである。

住宅建設業協会の副会長は、方針をわかりやすくすると、矛盾する解釈が一杯出てきて、混乱の元になると言い、LCDCに対して、元の表現を守るか、“あるいはそれがだめなら、あなた方の説明をわかりやすくせよ”と求めた。LCDCは、1979年7月に、各グループと何度も調整をして書き直しをした後に、新しい住宅政策を採用した。それは元の政策の効力を大部分維持している。(p.273)

以上、住宅ゴール達成のための政策枠組みの発展については、この重要な政策分野で、地方政府の実態を変化させるために、上院法100が有効だったことの例なので、かなり詳しく考察した。その他のゴールについては、1000人友の会とオレゴン住宅建設業協会に促されて、LCDCは、訴訟での弁論や説明文書の形でいっそうの明確化を図り、地方自治体が計画を展開するさいに指針となるもの提供している。同じ努力が、公共施設(11)、交通

(9) その他のゴールの達成に関して、現在進行中である。(p.273f)

地方政府の中には、これらのゴールを課されることに抵抗するものもある。とくに、中低所得者用住宅の提供に対して責任を持ち、資金負担をすることには消極的である。オレゴン州住宅建設業協会の会長が見るところでは、UGB の内部で開発圧力が高まっていることが、地方政府の中に反成長運動を引き起こしているという。彼らは田園地帯へのスプロールを容認したいと思っている。会長は都市成長限界線と農業ゴール、および住宅ゴールの密接不可分の関係を指摘している：

第10ゴール「住宅」がLCDC の全てのゴールの中で最も重要になるのは、この関係があるからである。市や郡にオレゴン人のニーズにマッチする住宅の供給を求める第10ゴールがなければ、成長は再び農業地域に向かわざるを得なくなるだろう。これは単純な真理だが、農業保全を継続するには、発展は、都市成長限界線内で秩序だって進むようにしなければならない。LCDC は、今や、大衆に第10ゴールの重要性を教育すること、このゴールを速やかに強化することに着手するべきだ。地方政府が、理由もなく、都市地域での開発を制限するのだから。

さらにこの3つのゴールが結びついていることに触れて、彼はオレゴンが政策手段を持っていると結論づける：

それは都市の開発に強力に介入して適当な量の農地とオープンスペースの保全を確実にするためのものである。農村部の開発を阻止する強力な政策も、都市部の開発を支援する強力な政策がなければ、失敗するだろう。モラトリアムと成長減速策は、もし第10ゴールと第3ゴールが同時に実現するなら、必要でなくなる。

手に入るデータの分析結果も、事情を知る観察者の意見も、LCDC の計画検討官も、第14ゴールと第10ゴール——都市成長限界線と住宅政策の適用

を求めている——は、限界線内部での密度を上昇させる効果があるのは確かだという点で一致している。LCDC は、大都市に政策努力を集中させているが、小自治体でも、第10ゴールを無視すると計画を否認される。審議会はメモを用意しているが、やがてそれは都市部がそれぞれ適切な密度に向かうよう導くルールになるだろう。一般的には、このガイドラインは、エーカー当たり平均6戸、8戸あるいは10戸の密度を求めるもので、それは交通その他の要素によって異なる。ポートランド都市圏でのLCDCのゴールは、新築住宅の少なくとも50%は集合住宅であることだ。マルトノマ郡（ポートランド）の計画では、新規住宅の60%が集合住宅であるべきだとしている。（p.274）

計画認証手続きは完了間近であるので、オレゴンの住宅需要、とくに、低中所得者の需要を満たすために決定的に重要な都市成長限界線内部での高密度化問題は、これからますます論議的になるにちがいない。このためもあるが、オレゴン住宅建設業協会は、1981年議会において、LCDCの住宅政策を州の成文法に組み込む法律を成立させるべく後押しした。この法律の制定を求めるのは、LCDCがその政策の実施にあたって十分に強力とは言えないことへの懸念、および法律的疑義を挟まれることへの恐れがあるからである。この法律は、必要な住宅を定義して、その充足を求め、地方政府の規制は明確で客観的でなければならないとし、地方政府が認証された都市成長限界線内部での土地の分割や大きな開発行為の申請に対して最終的に判断を下すのを、180日以内に制限した。州住宅審議会、オレゴン1000人友の会および州住宅建設業協会は、ともに法案の起草と成立に協力した。1000人友の会はこの法案の成立を、LCDCの住宅ゴール達成への弱さに対する不満の法的表現と解釈している。（p.275）

最後に、議論はいろいろされたが、ほとんど分かっていないものとして、

都市成長限界線が住宅コストに与えた影響の問題がある。プログラムの反対者は、UGB はオレゴンの宅地コスト（住宅コスト）の上昇の全部とは言わないまでも大部分に責任があると、言い立てる。他の人は、UGB の内部に大きな空地があることを指摘して、これこそ UGB があるために土地価格（住宅コスト）への影響が出たということはほとんど、あるいはまったくないという「証明」だとする。唯一、UGB が土地・住宅コストに与えた影響を系統的に評価しようとしたのは、ワイヤーハウザー財団の助成を得て行われたウィラメット大学のある経済学者の研究である。同じ人物が初期（1976 年）に行った研究では、UGB に帰せられる土地コストへのインパクトはほとんどない、あるいは全くないということであった。新しい研究の最終成果はまだでていないが、暫定的な数字では、オレゴンの住宅市場で、1 戸の平均コストが1970年代に17,000ドルから6,300ドルに上昇しているのが観察されるが、それはおおむねインフレのためであり、UGB の土地・住宅コストへのインパクトはわずかであるという。集合住宅とプレハブ住宅を可とする地方政府の規制基準の明確化、具体化、確実化、および地方政府の住宅建設許可決定の迅速化、第10ゴールのもとで始まり今やオレゴンの法律の一部となったこの二つの政策が相まって、たとえ UGB の土地コストへの影響があったとしても、それを補って余りある状況を生み出したのであろう。(p. 275)

〈支持グループと反対グループの登場〉

上院法100の施行記録を時間軸にそって追ってみると、一般の支持は次第に増大、知事たちと議員たちは一貫して支持、しかし地方政府の間では、支持・反対についてかなりの変動があることがわかる。他の所でも見たように、郡部は次第にプログラム支持に消極的になってきているのに対し、都市部は

より積極的になっている。とくに最近、環境に関心を持つグループとビジネスに関心があるグループが連合して、法律が住宅建設のような都市問題に関与していくことを支持するようになっているので、この法律が都市戦略としての重要性をもっていることは明らかである。

マッコール知事もスタウプ知事も、上院法100とその施行については強力な支持者であった。両知事は審議会委員に強力なメンバーを指名し、一連の法律廃止動議と戦い、プログラムのために相当な額の予算要求に支持を与えた。この法律が成立して以来3代目になるビクター・アティイエ知事も、やはり積極的である。彼の行った LCDC 委員指名は大体においてよい選択と見られているし、彼もまた廃止動議には反対した。アティイエ新知事は LCDC の業務を知悉しており、それは、彼が以前に議会の監査委員会メンバーであったこと、そして、1973年に上院法100を上程した上院委員会のメンバーでもあったことによる。1979年に発行された LCDC のニューズレター『オレゴン・ランド』誌上で、アティイエは、この法律と、土地利用計画に強い支持を表明し、いくつかのゴールの重要性をとくに強調した。彼は「都市地域を見る場合には、第9ゴール（州の経済）、第10ゴール（住宅）、第11ゴール（公共施設と公共サービス）、第12ゴール（交通）、第13ゴール（省エネルギー）および第14ゴール（都市化）が、今後、ますます重要になるだろう」と述べている。こういう重要性の認識は、法律施行の優先順位を定めるさいに大切であるが、それは、アティイエが第9ゴールを強く支持していることにも表れている。(p.276f)

1976年に上院法100を直ちに廃止しようという動議が上程された。この提案は、廃止反対57%で有権者によって拒否されたが、もっともまとまった賛成票はウィラメット・バレーの10郡から出ている。しかし、もともと法律成立を強力に支持したのはこれらの郡から選出された議員だったのである。

1978年の動議は、廃止から方向を転じて、法律の「施行を骨抜きに」しようというもので、もし、これが通れば、LCDCの地方計画審査権限と変更要求権限が取り消されることになっただろう。1978年の投票は、有権者の支持に若干変化が生じ、計画と成長管理政策に対する市民の賛成が拡大したことを示した。州全体で見ると、賛成票は57%から61%に増加した。これで見ると、伝統的な支持基盤であったウィラメット・バレー以外で、支持が広がっていることが明らかである。(p.277)

人々の支持が増大するにつれて、上院法100に対する地方政府の反対は減少しているように見える。LCDCは引き続き地方計画の完成を目指して鋭意努力しており、裁判所は一貫して法律の意図を是認した。訴訟記録から見ると、法律への反応が特に鈍いのは都市部である。反対の幾分かは、自治体間の嫉妬、および、地方政府が州の指示に不快感を抱いていることによるといわれる。現地担当官の優れた仕事ぶりが地方政府の感情を幾分か和らげることがあったにしても、地方政府は、州土地保全開発局のスタッフに耳を傾けることもなかった。委員長であるL. D. デイの強引なスタイルも、とくに都市部に対して彼が非寛容であることが明らかだったために、地方政府からの反対の種になった。都市部からの反対は、近年は沈静化した。それはオレゴン都市連盟が相いつづく廃止動議に対して取ったスタンスからわかる。1976年には都市連盟は公式には中立の態度を取った。それは内部に意見対立があったためである。しかし、オレゴン郡協会は廃止動議に反対した。50の小都市の町長は廃止案に賛成した。しかし、1978年には、都市連盟は、郡協会とともに、法律の弱体化に反対した。反対を弱めた要素の中で重要なものは、議会が地方計画の完成にむけて地方政府が使える資金を生み出すのに寛大であったという事実である。この資金は、実際、苦い薬を砂糖でくるむような役目を果たした。(p.277f)

郡部はもともと上院法100の採択に賛成だったが、最近では、農村へのスプロールに関する基準の適用という形で、法律実施の重荷が肩にずっしりと掛かってきている。その結果、個々の郡としてもグループとしても、上院法100にはますます反感を抱くようになった。この敵意が、オレゴン郡協会の理事会をして、1982年の法律廃止動議を支持させることになった。(p.277f)

〈民間の支持〉

オレゴン州の計画・成長管理法研究の中で、もっとも興味深い部分の一つは、州法に対する民間のいろいろなグループの賛否に関するものである。常にオレゴンの見張り番をもって任じているオレゴン1000人友の会は、法律の施行にあたって第一の推進力であった。1000人友の会は、まさにこの目的のために、マッコール元知事の助力を得て、1975年に組織されたもので、活動の資金源は、州の指導層、一般市民、および州外の支持者などの自由意思による寄付である。この組織は、もっぱらその意思の力、熱心な活動、そして理事会メンバーと少数のスタッフの献身に支えられている。(p.278)

1000人友の会は、LCDCによる地方総合計画の審査を厳密に実効的なものにするために証言を行うにさいしても、行政措置や司法決定への不服申し立てにおいても、遠慮会釈しなかった。最初、その関心の焦点は農業と環境のゴールにあったが、やがて、1000人友の会は関心の幅を広げ、都市化のゴール、とくに住宅建設に目を向けるようになった。事実、理事会メンバーに産業界の代表を入れ、住宅ゴール達成のための教育とロビー活動をともにささえることで、建設・開発業者と共通の主張を持つに至った。(p.278)

上院法100の施行過程で、地方計画の認証が一通り終わってからは、1000人友の会にとって、あたらしい課題が生まれている。計画承認後の政策枠組み設定にあたって、1981年議会会期での活動については別の所で詳述すると

して、ここでは、1000人友の会の機能の仕方では決め手になるのは、計画変更がLCDCによって審査されるのは不服申し立てがあったときに限るという規定、そして、不服申し立てを行うには、地方公聴会において、文書あるいは口頭で理由説明を行わなければならないという規定であるということを指摘しておこう。推定で年間3600にもものぼるこういう活動（この推定は都市連盟の調査からでてくるものだが）を行うために、1000人友の会は、計画変更案をモニターし、それがゴールにそぐわない場合にはLCDCに対して必要な不服申し立てを行うことのできる草の根組織、1万人友の会づくりにとりかかっている。この組織強化策は現在進行中で、その主眼点は地方組織に農業者を入れることである。不服申し立てには費用がかかり、法律上のバックアップも必要であるので、1000人友の会は協力弁護士の組織化計画をたてた。1982年半ばには、目標200人に対して60人の弁護士リストができていた。この弁護士は、地方計画修正案に対して地方のモニタリング・グループあるいは関係市民が行う申し立てについて、少なくとも1つは無料で引き受けることを約束した人たちである。1000人友の会は、現在も、アメリカの土地・成長管理分野でもっとも成功をおさめている公益団体である。それは、愛され、憎まれ、恐れられ、尊敬されている団体であり、そして何よりも、上院法100の可能性の完全実現に献身している団体である。(p.278f)

オレゴン住宅建設業協会は、「効率的な土地利用計画は、われわれの事業に益するところが大きい」と信じており、やはり、法律の継続的な実施の推進力となってきた。建設業者は、法律施行の初期段階で住宅ゴールが焦点とならなかったために、大きな失望を味わった。多くの協会メンバーは、1976年の廃止提案に賛成した。それは一つには住宅建設をより強力に進める新しい法律をつくるためであった。この廃止提案が否決されたとき、1000人友の会と住宅建設業者は新しい連合を組んで、住宅ゴールの完全実施を推進する

こととした。協会は、1978年の法律弱体化案に反対し、以後、第10ゴールの完全実施を目指して、1000人友の会やその他のグループと協力している。

(p.279)

もう一つ重要な民間団体は、オレゴン産業計画会議である。これは、上院法100とその実施に反対したが、2回目の1978年廃止案が失敗に終わったのち、明らかに「ゲームに参加する」ことに決めて、法律実施に影響力を持とうとしている。産業会議は、オレゴン産業協会、オレゴン不動産協会、オレゴンゼネコン協会、およびオレゴン住宅建設業協会の連合体である。これはもともと一時的な組織として作られたものだったが、4年後の1982年に恒久的な団体となった。この団体は、第10ゴールの完全な実施、とくに、高密度ゾーンの実施を支持し、開発業界の足かせとなっている地方規制の廃止を求めている。

この団体は、とくに第11ゴール（インフラストラクチャー）、第9ゴール（経済）、第12ゴール（交通）といった「内部充実」ゴールにも関心を持っている。(p.279)

政策が認証後（実施）段階に入るにつれて、これまでとはちがったグループにも影響が及ぶだろう。その中には、プラスの影響を受けるものもあり、マイナスの影響を受けるものもあろう。法律を支持するグループも反対するグループも変化するだろう。これまであげた例は、どちらもマイナス側のものだった。郡部は、先に述べた理由で、政策にますます反対になっている。第4ゴール（森林）と第5ゴール（自然資源）が具体化されはじめるにつれて、ワイヤハウザー社は、もとは政策の強力な支持者であったのだが、いまや、材木業への影響に懸念を持ち始めた。皆伐を含めて林業への規制がありうること、都市成長限界線が住宅建設業および木材市場にマイナスの影響を持つ可能性があることが、ワイヤハウザー社をして、上院法100への支持を

考え直させる原因となった。(p.279f)

〈オレゴン海岸プログラムの展開〉省略

〈LCDC の州機関調整機能の展開展開〉省略

〈1981年議会会期：認承後の政策枠組設定〉省略

〈将来の政治過程〉省略